

# آسیب‌شناسی دولت محلی

## مطالعه موردی: شوراهای اسلامی کلان‌شهرهای ایران

هادی ویسی<sup>۱\*</sup>، زهرا احمدی پور<sup>۲</sup>، محمدباقر قالیباف<sup>۳</sup>

- ۱- استادیار جغرافیای سیاسی، دانشگاه پیام نور، ایران
- ۲- دانشیار جغرافیای سیاسی، دانشگاه تربیت مدرس، تهران، ایران
- ۳- دانشیار جغرافیای سیاسی، دانشگاه تهران، تهران، ایران

### چکیده

دولت محلی واقعیتی انکارناپذیر و دارای علت وجودی قوی و پایدار برای اداره امور عمومی محلی است که وجه اشتراک تمام مکتب‌های فلسفی - سیاسی مدرن به‌شمار می‌رود. نماد دولت محلی در ایران، شوراهای اسلامی است. این پژوهش به دنبال حل این مسئله است: عوامل و سرچشمه‌های اصلی آسیب‌ها و نوع آسیب‌های شوراهای اسلامی کلان‌شهرهای ایران چیست؟ برای پاسخ به این مسئله داده‌ها و اطلاعات مورد نیاز تحقیق به روش پیمایشی با استفاده از پرسش‌نامه از جامعه آماری تحقیق جمع‌آوری شده است. جامعه آماری تحقیق متشکل از اعضای شوراهای اسلامی کلان‌شهرهای ایران (تهران، مشهد، تبریز، اصفهان و شیراز) در سه دوره شوراها، مدیران اجرایی و متخصصان دانشگاهی است که در کل ۱۸۰ نفر می‌شوند. این داده‌ها از طریق آنالیز واریانس یک‌طرفه و آزمون T تک‌نمونه‌ای تجزیه و تحلیل شده است. نتایج تحقیق نشان می‌دهد عوامل اصلی آسیب‌های شوراهای اسلامی کلان‌شهرهای ایران در فرهنگ سیاسی، نظام سیاسی، اساسنامه دولت محلی و نوپا بودن آن‌ها ریشه دارد و نوع آسیب‌های شوراهای اسلامی به صورت آسیب‌های درون‌نهادی و برون‌نهادی بوده و باعث ناکارآمدی این نهاد محلی شده است.

واژه‌های کلیدی: ایران، دولت محلی، شوراهای اسلامی، کلان‌شهر.

### ۱- مقدمه

در قرون وسطی، بیشتر نواحی و شهرهای مختلف جهان دارای نوعی نظام خودگردان بودند. اما عملکرد نامناسب بسیاری از فئودال‌ها و حاکمان محلی بهانه را برای حکومت‌های مقتدر و



مطلقه فراهم کرد تا استقلال محلی را به نفع تمرکز قدرت در پایتخت‌ها تضعیف کنند. وقوع جنگ‌های سی‌ساله در قرن هفده میلادی و انعقاد معاهده صلح وستفاليا<sup>۱</sup> (۱۶۴۸م) و درپی آن پی‌ریزی حکومت ملت‌پایه<sup>۲</sup> در اروپا، آغاز شکل‌گیری نظام تمرکزگرای مدرن بود که پس از انقلاب کبیر فرانسه (۱۷۸۹م) و با سیاست‌های ناپلئون بناپارت (۱۷۶۹-۱۸۲۲م) تکمیل شد و کم‌کم سایر نقاط جهان را فراگرفت. پس از سیاست‌های عملگرای ناپلئون، نظریه بوروکراسی<sup>۳</sup> ماکس وبر<sup>۴</sup> - که مبتنی بر اصل سلسله‌مراتبی، نظام معین اطاعت و تبعیت از حاکمیت فردی و انتصابی در سازمان‌های اداری بود- وارد نظام‌های سیاسی شد و نظام تمرکزگرا را با پشتوانه نظری توسعه داد (وبر، ۱۳۸۴: ۳۱۴-۳۲۲). اما کم‌کم پس از ظاهر شدن کاستی‌های نظام تمرکزگرا و عدم پاسخ‌گویی مناسب به نیازهای محلی و مردمی، حکومت‌های مرکزی دچار بحران مشروعیت شدند. از این‌رو، حکومت‌ها تلاش کردند تا از رهگذر تمرکززدایی و محلی شدن مجدد حکومت مشروعیت را به‌دست آورند (کستلز، ۱۳۸۰: ۳۲۶). به همین منظور در سال‌های اخیر، بسیاری از نظریه‌های علوم انسانی و اجتماعی متکی بر مفاهیم حقوق شهروندی، دانش بومی<sup>۵</sup>، سرمایه اجتماعی<sup>۶</sup>، برنامه‌ریزی محله‌مبنا، تصمیم‌گیری پایین به بالا<sup>۷</sup>، دولت حداقلی، دخالت حداقلی دولت در امور محلی و اداره کردن مطلوب<sup>۸</sup> بیان شده است. در واقع، هدف اصلی این نظریه‌ها این است که تصمیم‌سازی امور محلی باید از درون جامعه محلی باشد نه آنکه از بیرون تحمیل شود.

یکی از نهادها و سازمان‌هایی که می‌تواند تا حد زیادی مفاهیم یادشده را پوشش دهد، دولت محلی<sup>۹</sup> است. این پدیده در مفهوم مدرن، نهادی است که براساس قانون اساسی و مصوبات نهادهای عالی‌رتبه حکومتی یا قانون ایالتی، در مقیاس محله، روستا، شهر، کلان‌شهر و ناحیه تشکیل می‌شود و اعضای آن برپایه اراده شهروندان طی فرایندهای دموکراتیک به‌صورت مستقیم از جانب مردم محل انتخاب می‌شوند تا با تصمیم‌گیری و نظارت بر امور عمومی محلی و استفاده از

- 
1. The Peace of Westphalia Treaty
  2. nation-states
  3. bureaucracy
  4. Max Weber
  5. indigenous knowledge
  6. social capital
  7. down to up
  8. good governance
  9. local government

ظرفیت‌های محلی، به‌دنبال حداکثر توسعه و رفاه باشند. یکی از واحدهای محلی که بیش از دیگر سکونتگاه‌های جمعیتی نیازمند دولت محلی است، کلان‌شهرهاست. کلان‌شهرها به‌عنوان کانون امور جمعیتی، اقتصادی، سیاسی و... در یک منطقه جغرافیایی به‌نسبت بزرگ، دارای مسائل و مشکلات فراوانی هستند که برای اداره کردن و حل مشکلاتشان نیازمند راهکارهای محلی با استفاده از دولت محلی‌اند. تا جایی که برخی معتقدند برای اداره کردن یک خیابان یا محل باید براساس هنجارها و استانداردهای ساکنان آن محل عمل شود (Schragger, 2001: 382).

تحولات نظام‌های سیاسی و توسعه پارادایم دموکراسی برپایه دولت محلی شهروندمدار، حکومت و ملت ایران را در ابتدای قرن بیستم (۱۲۸۵ ش/ ۱۹۰۶ م) متأثر کرد (انقلاب مشروطه) و به برپایی نهادهای محلی دموکراتیک انجامید؛ اما به‌دلیل فراهم نبودن زیرساخت‌های فرهنگی و سیاسی و بومی نبودن آن، ناکام ماند. با وقوع انقلاب اسلامی در بهمن ۱۳۵۷ و محوریت ارزش‌ها و شعارهای اسلامی، «شورا» به‌عنوان یک اصل دینی و قرآنی<sup>۱</sup> در اصل و فصل هفتم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران مطرح شد. بنابراین، «قانون تشکیلات شوراهای اسلامی» در ۱۳۶۱ به تصویب مجلس رسید؛ اما فضای آشفته ناشی از جنگ تحمیلی ایران و عراق و فعالیت نیروهای واگرا<sup>۲</sup> و مسئولان اجرایی محافظه‌کار باعث شد شوراهای به مدت هفده سال مسکوت بمانند (حافظ‌نیا و ویسی، ۱۳۸۶: ۱۰۳). با تصویب «قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور» در سال ۱۳۷۵، انتخابات شوراهای اسلامی در اسفند ۱۳۷۷ برگزار شد. تاکنون، سه دوره از انتخابات شوراهای کلان‌شهرهای ایران (و سایر شهرها و روستاها) برگزار شده است. اما به‌نظر می‌رسد شوراهای اسلامی کلان‌شهرها برای رسیدن به وضع مطلوبی از دولت محلی با آسیب‌های مختلفی روبه‌رویند. علل و عواملی که موجودیت، پایایی، امنیت، سلامت و کارایی شوراهای اسلامی را تهدید می‌کند، آسیب‌های شوراهای اسلامی است. این تحقیق به‌دنبال شناخت و کشف این آسیب‌هاست که از آن به آسیب‌شناسی دولت محلی در ایران تعبیر شده است.

دو سؤال برای این پژوهش مطرح شده است: ۱- عوامل و سرچشمه‌های تولید آسیب برای شوراهای اسلامی کلان‌شهرها در ایران چیست؟ ۲- آسیب‌های شوراهای اسلامی کلان‌شهرها

۱. «و امرهم شورا و بینهم» (شورا/۳۸)؛ «و شاورهم فی الامر» (آل‌عمران/ ۱۵۹).



در ایران کدام است؟ متناظر با این سؤال‌ها، دو فرضیه طراحی شده است: ۱- نظام سیاسی، فرهنگ سیاسی، ابهام و ضعف قوانین و نوپا بودن شوراهای اسلامی در ایران از عوامل اصلی آسیب شوراهای اسلامی کلان‌شهرها در ایران است. ۲- نبود اختیارات لازم برای تصمیم‌گیری قاطع در امور محلی، نبود استقلال مالی، نبود ضمانت اجرایی مصوبات شورا، نگرش تنزیلی به شوراها، نبود نیروهای متخصص در شوراها، خودمحوری شوراها، چندشغله بودن اعضای شورا و انجام فعالیت‌های شورایی به‌عنوان وظیفه درجه دوم و فرعی، بی‌توجهی اعضا به ماهیت ستادی خود و روی آوردن به امور اجرایی از آسیب‌های اصلی شوراهای اسلامی کلان‌شهرها در ایران است.

## ۲- مبانی نظری تحقیق

تاکنون، نظریه‌ای آکادمیک درباره آسیب‌شناسی دولت محلی به‌صورت جامع مطرح نشده است. اما برخی اندیشمندان در لابه‌لای بحث‌های نظری خود به دلایل کامیابی یا ناکامی دولت محلی در جوامع مختلف اشاره کرده‌اند. دو توکویل<sup>۱</sup> در مطالعه دولت‌های محلی در ایالات متحده در نیمه اول قرن نوزده معتقد است فرهنگ سیاسی، رسوم و آیین اجتماعی و مدنی جامعه آمریکا باعث توسعه اداره امور عمومی محلی شده و جامعه آمریکا برای ایجاد دموکراسی واقعی در قالب دولت‌های محلی از ظرفیت بالایی برخوردار است (توکویل، ۱۳۴۶: ۱۲۷-۱۲۸). پاتنام علاقه‌مندی به مسائل عمومی و دلبستگی به اهداف عمومی را از علائم اصلی فضیلت مدنی می‌داند و معتقد است هرچه منطقه‌ای مدنی‌تر باشد، حکومتش کارآمدتر است (پاتنام، ۱۳۸۰: ۱۵۷ و ۱۷۴). او فضیلت‌های مدنی در قالب سازمان‌های اجتماعی، اعتماد بین مردم، هنجارها و شبکه‌های متعدد را «سرمایه اجتماعی» می‌نامد (Putnam, 2002: 393-416). درمقابل، کشورهایی که در نظام‌های سیاسی تمرکزگرا دارای قدمت طولانی هستند و از نظر اندیشه سیاسی دارای عقبه تاریخی در حکومت‌های اقتدارگرا و مستبد و مطلقه بوده‌اند، حتی با تغییر ساختار و ایجاد دولت محلی با اختیارات وسیع و تام، در کوتاه‌مدت از آن‌ها نمی‌توان انتظار دولت محلی کارآمد

---

1. De Tocqueville

و معناداری داشت. از این رو، عوامل فرهنگی و تاریخی و مدل‌های ذهنی ملت‌ها مانع بزرگی بر سر راه اصلاحات ساختاری و نتیجه‌بخش بودن آن است (Shah & Shah, 2007: 75).

از سوی دیگر، تا نیم قرن پیش، بسیاری از ملت‌های مستقل جدید مستعمره و تحت سلطه نظام‌های بیگانه بوده‌اند و شهروندان در اداره امور دخالتی نداشته‌اند. حتی پس از کسب استقلال، قدرت در پایتخت‌ها متمرکز شده و خودگردانی محلی برای مردم ناشناخته مانده است. اما آنچه به طور مستقیم نحوه اداره امور عمومی محلی و قوانین حاکم بر آن را متأثر می‌کند، نظام سیاسی است. نظام سیاسی متأثر از تاریخ و فرهنگ سیاسی است (حافظنیا و کاویانی‌راد، ۱۳۸۳: ۱۳۳۶) و از نظر ساختار و سیستم توزیع قدرت به نظام‌های سیاسی تک‌ساخت، فدرال و ناحیه‌ای تقسیم می‌شود (Glassner & Fahrner, 2004: 108-112). هر یک از آن‌ها به دولت‌های محلی دیدگاه ویژه‌ای دارند و اغلب وجه تمایز آن‌ها در میزان اختیارات، قدرت و وظایف دولت‌های محلی و نحوه تعامل آن‌ها با حکومت مرکزی است که در قانون اساسی و اساسنامه دولت‌های محلی نمود می‌یابد. نباید از نظر دور داشت که نظام‌های سیاسی از نظر ایدئولوژی نیز دولت‌های محلی را متأثر می‌کنند. اینکه حکومت‌ها پایگاه فکری خود را در کدام مکتب اندیشه سیاسی نظیر لیبرالیسم، نئولیبرالیسم، سوسیالیسم، کمونیسم، لیبرال دموکراسی، آنارشیزم، اقتدارگرایی، مطلقه و استبدادی و غیره می‌بینند، بر کارکرد دولت محلی تأثیر مستقیم خواهد داشت. دی‌گیتانو و استروم<sup>۱</sup> (2003: 370-371) عملکرد دولت محلی را متأثر از عوامل نیروهای بازار و ساختار اقتصادی می‌دانند. در ایالات متحده، با رویکرد خصوصی‌گرایی و رقابت بازار آزاد، حکومت مرکزی در حیطه دولت‌های محلی کمترین مداخله را دارد؛ اما در آلمان و فرانسه که سنت‌های حکومتی قوی وجود دارد، حکومت مرکزی دولت‌های محلی را کنترل می‌کند و نیروهای بخش خصوصی و بازار جهت‌گیرهای دولت‌های محلی را کمتر تعیین می‌کنند. در کشور بریتانیا رویکرد دولت‌های محلی حد وسط ایالات متحده با آلمان و فرانسه است. در این زمینه، ویلیامز<sup>۲</sup> (1999: 172) مداخله اندک حکومت مرکزی در امور محلی را «مدل دولت محلی مزو»<sup>۳</sup> و در مقابل، عامل و کارگزار حکومت مرکزی بودن را «مدل دولت

1. DiGaetano & Strom

2. Williams

3. meso local government model



محلی مترو<sup>۱</sup> می‌نامد. تامبولاسی و کیونی<sup>۲</sup> (179-167: 2007) در مطالعه دولت‌های محلی در کشورهای آفریقا، فراهم نبودن زیرساخت‌های دموکراتیک و وجود فرهنگ سیاسی قوم‌گرا و فردگرایی را از اصلی‌ترین ناکامی‌های دولت محلی در این منطقه می‌دانند. آنان معتقدند دولت محلی در مالوای دروازه‌ای برای افزایش فساد نخبگان سیاسی محلی و ابزاری برای «خود تقویت کردن»<sup>۳</sup> اعضای آن در مسائل مالی و جبران ناکامی‌های گذشته‌شان است.

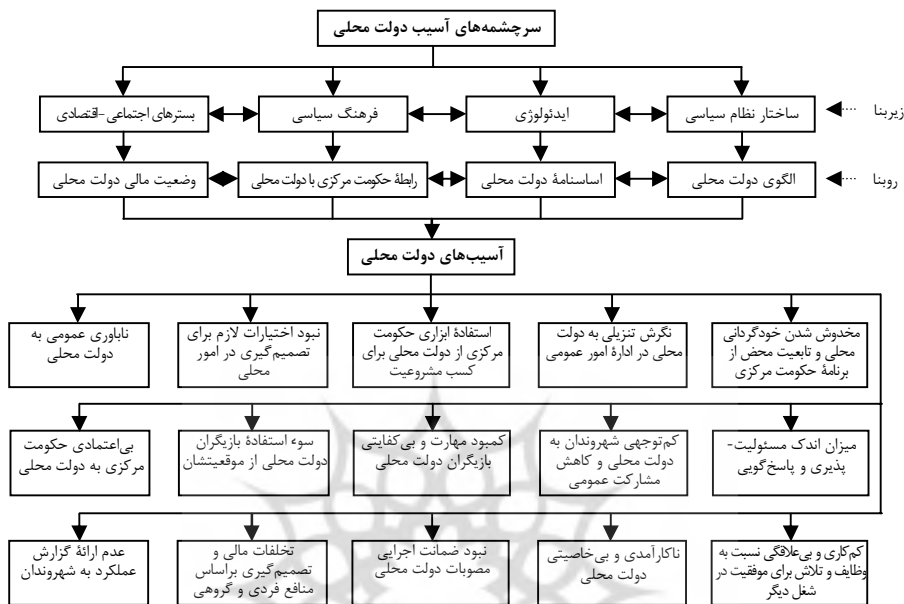
آرا و اندیشه‌های این متخصصان نشان می‌دهد برخی نظیر دی‌گیتانو و استروم و ویلیامز معتقدند عملکرد دولت محلی متأثر از چشم‌انداز ساختاری کشور است. ضعف ساختارها باعث آسیب دولت محلی می‌شود. دی‌گیتانو و استروم قائل به ساختارهای اقتصاد سیاسی و ویلیامز قائل به ساختارهای سیاسی هستند. از نظر آنان، برای توفیق دولت محلی باید ساختارهای سیاسی و اقتصادی کشور اصلاح شود. اما دوتوکویل، پاتنام، تامبولاسی و کیونی وجود فرهنگ مدنی و سنت‌های مدنی قوی را- که در جامعه نهادینه شده و ریشه تاریخی دارند- برای دستیابی به دولت محلی کارآمد ضروری می‌دانند و در صورت فقدان آن‌ها و ضعف فرهنگ سیاسی، دولت محلی دچار آسیب‌های فراوانی می‌شود. در جامعه‌ای که مدنیت شکل نگرفته است، نمی‌توان با اصلاحات ساختاری، به سرعت به دموکراسی و دولت محلی معنادار رسید.

بر مبنای این مباحث و به منظور طراحی مدل مفهومی و تعیین متغیرهای تحقیق، عوامل مؤثر بر عملکرد دولت محلی و زمینه‌های آسیب آن را می‌توان به دو بخش: عوامل روبنا و زیربنا تقسیم کرد. عوامل زیربنا آن دسته عواملی هستند که جنبه گذشته‌محور (تاریخی) و ریشه‌دار دارند و روح کشور را دربر گرفته‌اند و پنهانی بر عملکرد دولت محلی تأثیر می‌گذارند. در مقابل، عوامل روبنا بر عوامل زیربنا متکی‌اند و به مثابه عوامل عینی و اثرگذار در آسیب و یا توفیق دولت محلی در کشور عمل می‌کنند (شکل ۱). مجموع عوامل زیربنا و روبنا می‌توانند پیامدهای منفی و آسیب‌پذیری برای دولت محلی داشته باشند. این پیامدهای

---

1. metro local government model  
2. Tambulasi & Kayuni  
3. self-enrichment

منفی که بر اثر فعل و انفعال عوامل زیربنا و روبنا بر دولت محلی ایجاد می‌شود، آسیب‌های دولت محلی است (شکل ۱).



شکل ۱ مدل مفهومی تحقیق و رابطه بین متغیرها

(منبع: نگارندگان)

### ۳- روش تحقیق

روش تحقیق، توصیفی-تحلیلی است. جامعه آماری تحقیق شامل اعضای شوراهای اسلامی در کلان‌شهرهای تهران، مشهد، اصفهان، تبریز و شیراز<sup>۱</sup> در سه دوره برگزاشده شوراهای (۱۵۷ نفر)، مدیران و مسئولان اجرایی کلان‌شهرهای نام‌برده (۵۵ نفر) و تعدادی از متخصصان دانشگاهی (۴۱ نفر) است. در این میان ۱۸۰ پرسش‌نامه (اعضای شوراهای ۹۱، مدیران ۴۸ و متخصصان ۴۱ پرسش‌نامه) تکمیل و تحلیل شد. پرسش‌نامه براساس طیف لیکرت طراحی شد. نخست با متخصصان مشورت شد، سپس به منظور رفع ابهام‌های گویه‌ها و روایی پرسش‌نامه، تعدادی از پرسش‌نامه اولیه در میان جامعه آماری توزیع شد. سپس از بیست نفر از جامعه

۱. کرج به دلیل همجواری با تهران و ضریب اندک کانونی بودن و شهرهای قم، اهواز و رشت به دلیل جمعیت کمتر از یک میلیون نفر (سرشماری ۱۳۸۵) از مطالعه موردی تحقیق کنار گذاشته شد.



آماري آزمون مقدماتي به عمل آمد. براي سنجش پايي پي پرسش نامه از ضريب آلفاي كرونباخ<sup>۱</sup> در محيط SPSS استفاده شد. مقدار محاسبه شده ۰/۸۳ است كه مقدار مطلوبی است. براي تحليل داده‌ها از آناليز واريانس يك طرفه و آزمون T تك نمونه‌اي استفاده شد.

#### ۴- یافته‌های تحقیق

برای گردآوری داده‌های فرضیه نخست، در پرسش‌نامه بیست گویه/ متغیر تعریف شده است. هر یک از مؤلفه‌های فرضیه از حالت مفهوم کلی خارج، و در قالب گزاره‌های جزئی‌تر بیان شده است. در مؤلفه «نظام سیاسی» از منظر ساختار و ایدئولوژی، پنج گویه در نظر گرفته شده است که اغلب بر ساختار سیاسی و دیدگاه کارگزاران حکومت درباره خودگردانی، تصمیم‌گیرنده بودن شوراها، سهم بودن شوراها در قدرت، الزام‌آور بودن تصمیم‌های شوراها یا نقش مشاوره‌ای آن‌ها تمرکز دارد. در «فرهنگ سیاسی» به دلیل کلی بودن مفهوم در مقایسه با سایر مؤلفه‌ها، گویه‌های بیشتری (هشت گویه) برای آن در نظر گرفته شده است. از پاسخ‌دهندگان خواسته شد تا نظرشان را درباره این موارد بیان کنند: بیگانگی ایرانیان با نظام شورایی، باور نداشتن کارگزاران حکومت، مردم و اعضای شوراهای اسلامی (به تفکیک) نسبت به ناتوانی شوراها در اداره امور کلان‌شهری، دیدگاه اعضای شوراها درباره ناتوانی مردم در کمک به شورا، باور مردم برای حل مشکلات امور محلی توسط مسئولان رده‌بالای حکومت، عدم اعطای اختیارات به شوراها به دلیل نگرانی حکومت و مردم (به تفکیک) از نیروهای مرکزگریز. در بخش «ابهام و ضعف قوانین» چهار گویه در پرسش‌نامه تعریف شده که اغلب بر مفاد ابهام‌آمیز و ضعف قوانین در قانون اساسی (بخش شوراها) و قوانین عادی شوراها تمرکز دارد. برای «نویا بودن شوراهای اسلامی» سه گویه بیان شده که گزاره‌های آن بر موفقیت یا عدم موفقیت عملکرد شوراها با توجه به دوره زمانی دوازده ساله (سه دوره) آن‌ها استوار است.

از مجموع نمره‌های گویه‌ها در هر مؤلفه، میانگین نمره هر مؤلفه حساب شده و همراه انحراف معیار و واریانس آن‌ها در جدول شماره یک آمده است.<sup>۱</sup>

---

1. cronbach coefficient alpha



جدول ۱. نمره میانگین عوامل اصلی آسیب‌های شوراهای اسلامی کلان‌شهرهای ایران

مؤلفه‌ها	تعداد پاسخ‌دهندگان	میانگین	انحراف معیار	واریانس
نظام سیاسی	۱۸۰	۳.۴۰۰۰	۰.۶۹۷۳۲	۰.۰۵۱۹۸
فرهنگ سیاسی	۱۸۰	۲.۸۸۴۰	۰.۵۶۱۵۱	۰.۰۴۱۸۵
ابهام و ضعف قوانین	۱۸۰	۳.۴۸۱۹	۰.۷۲۴۲۰	۰.۰۵۳۹۸
نوپا بودن شوراهای	۱۸۰	۳.۳۷۲۲	۰.۸۶۶۸۵	۰.۰۶۴۶۱

متناظر با مؤلفه‌های ذکر شده در فرضیه دوم، سه تا پنج گویه در نظر گرفته شده که در مجموع ۲۸ گویه است. در اینجا نیز مانند مؤلفه‌های فرضیه نخست، مفاهیم کلی به صورت گزاره‌های جزئی و ملموس در پرسش‌نامه بیان شده است. در مؤلفه «نبود اختیارات لازم برای تصمیم‌گیری قاطع در امور محلی» چهار گویه تعریف شده که بر میزان اختیارات شوراهای کلان‌شهرها در برابر مسائل کلان‌شهری و نسبت آن با میزان قدرت و اختیارات سازمان‌های حکومت مرکزی در کلان‌شهرها تمرکز دارد. مؤلفه «نبود استقلال مالی» شامل سه متغیر است: نبود منابع درآمد مستقل و مداوم شوراهای و شهرداری‌ها، مخدوش شدن استقلال شوراهای و شهرداری‌ها به دلیل وابستگی بودجه‌ای به حکومت مرکزی و وابستگی بودجه‌ای که باعث تصمیم‌گیری و اجرای برنامه‌های تعیین شده به وسیله مرکز می‌شود. مؤلفه «نبود ضمانت اجرایی مصوبات شوراهای اسلامی» بر کمبود اقتدار شوراهای اسلامی، نبود ابزارهای قانونی برای اجرای تصمیم‌های شورا و الزام‌آور نبودن تصمیم‌های شوراهای از جانب سران حکومت و کارگزاران دولت تمرکز دارد. «نگرش تنزیلی به شوراهای» دیگر مؤلفه‌ای است که برای سنجش آن سه گویه کم‌اثر بودن شوراهای اسلامی در انتهای سلسله‌مراتب نظام تصمیم‌گیری کشور از دیدگاه مسئولان و کارگزاران حکومت، مردم و اعضای شوراهای اسلامی به تفکیک بیان شده است. در مؤلفه «نبود نیروهای متخصص» در شوراهای اسلامی کلان‌شهرها، به داشتن مدرک تحصیلی مرتبط با اداره امور عمومی، تجربه داشتن در نهادهای تصمیم‌گیری جمعی، لزوم دوره‌ها و کارگاه‌های آموزشی و تخصصی و کفایت حداقل ۲۵ سال و مدرک لیسانس برای

۱. به دلیل محدودیت صفحات مقاله در این فصلنامه، از ذکر جدول کامل گویه‌ها/متغیرها، توصیف داده‌های هر یک از متغیرها و ارائه جداول فراوانی آن‌ها خودداری شده است.



اعضای شوراهای کلان‌شهرها تأکید شده است. در مؤلفه «خودمحموری شوراهای» از جامعه آماری خواسته شد نظرشان را در مورد انجام وظیفه و تصمیم‌گیری اعضای شوراهای اسلامی بر اساس منافع فردی، خانوادگی و خویشاوندی، گروهی و محل سکونت اعضای شوراهای بیان کنند. در «چندشغله بودن اعضای شورا و انجام فعالیت‌های شورایی به‌عنوان وظیفه درجه دوم و فرعی» در چهار گویه، بر دارا بودن شغل دیگر توسط اعضای شورا- که مانع انجام وظیفه در شورا، عدم تمرکز در شورا، بی‌میلی به وظایف شورایی و درجه دوم بودن وظیفه شورایی می‌شود- تأکید شده است. آخرین مؤلفه «بی‌توجهی اعضا به ماهیت ستادی خود و روی آوردن به امور اجرایی» و دارای سه گویه است که بر توجه اعضای شوراهای به کارهای اجرایی به‌دلیل اختیارات اندک در حوزه تصمیم‌گیری، توجه به کارهای اجرایی برای نشان دادن فعالیت زیاد و انتظار مسئولان نظام از اعضای شوراهای برای کارهای اجرایی تمرکز دارد. در جدول شماره دو نمره میانگین هریک از مؤلفه‌ها و پارامترهای آماری آنها بیان شده است.

جدول ۲ نمره میانگین آسیب‌های شوراهای اسلامی کلان‌شهرهای ایران

مؤلفه‌ها	تعداد پاسخ‌دهندگان	میانگین	انحراف معیار	واریانس
نبود اختیارات لازم برای تصمیم‌گیری	۱۸۰	۳.۴۲۲۲	۰.۷۲۰۹۴	۰.۰۵۳۷۴
نبود استقلال مالی	۱۸۰	۳.۱۷۰۴	۰.۶۹۵۳۷	۰.۰۵۱۸۳
نبود ضمانت اجرایی مصوبات	۱۸۰	۳.۰۷۹۶	۰.۷۷۸۶۴	۰.۰۵۸۰۴
نگرش تنزیلی به شوراهای	۱۸۰	۲.۴۷۵۹	۰.۸۲۷۸۴	۰.۰۶۱۷۰
نبود نیروهای متخصص	۱۸۰	۴.۲۹۴۴	۰.۶۰۴۴۳	۰.۰۴۵۰۵
خودمحموری شوراهای	۱۸۰	۳.۱۱۲۵	۰.۹۶۷۴۴	۰.۰۷۲۱۱
چندشغله بودن اعضای شورا	۱۸۰	۳.۲۴۴۴	۰.۶۰۷۷۷	۰.۰۴۵۲۰
بی‌توجهی اعضا به ماهیت ستادی خود	۱۸۰	۳.۰۵۱۹	۰.۷۳۰۴۹	۰.۰۵۴۴۵

## ۵- تجزیه و تحلیل

برای اینکه بدانیم آیا میان مؤلفه‌های فرضیه نخست، از نظر تأثیرگذاری عوامل و سرچشمه‌های تولید آسیب برای شوراهای اسلامی کلان‌شهرها تفاوتی وجود دارد یا اینکه تأثیر یکسانی دارند، از آزمون تحلیل واریانس یک‌طرفه استفاده کرده‌ایم. در این آزمون  $H_0$  برابری یا یکسانی تأثیرگذاری میانگین متغیرها بر شوراهای کلان‌شهرها را بیان می‌کند و  $H_1$  نابرابری و تفاوت

آن‌ها را. برای استفاده از تحلیل واریانس، نیازمند میانگین پاسخ هریک از اعضای جامعه آماری هستیم. علاوه بر آن، داده‌ها باید دارای توزیع تقریباً نرمال و همسانی واریانس باشند. استفاده از مدل Q-Q و آماره لون<sup>۱</sup> در نرم‌افزار SPSS نشان می‌دهد داده‌ها دارای توزیع تقریباً نرمال و واریانس همسان معنادار هستند. خروجی آزمون تحلیل واریانس یک‌طرفه در فرضیه نخست نشان می‌دهد مقدار Sig. معنادار است (جدول ۳)؛ به این معنا که میان میانگین مؤلفه‌های چهارگانه تفاوت معناداری وجود دارد و هریک از عامل‌ها، بر شوراهای اسلامی کلان‌شهرها تأثیر متفاوتی دارند. بنابراین، فرضیه H<sub>0</sub> رد می‌شود و فرضیه H<sub>1</sub> پذیرفته می‌شود. به عبارت دیگر، نظام سیاسی، فرهنگ سیاسی، ابهام و ضعف قوانین و نوپا بودن شوراهای هریک به‌عنوان عوامل اصلی سرچشمه‌های تولید آسیب، بر شوراهای اسلامی کلان‌شهرها در ایران تأثیر متفاوتی دارند.

جدول ۳ نتایج آزمون واریانس یک‌طرفه عوامل اصلی آسیب‌های شوراهای اسلامی کلان‌شهرهای ایران

	Sum of Squares	df	Mean Square	F	Sig.
Between Groups	۳۹.۶۷۳	۳	۱۳.۲۲۴	۲۵.۴۶۲	۰.۰۰۰

تا اینجا اثبات شد که بین میانگین مؤلفه‌ها تفاوت معنادار وجود دارد. اما مشخص نشد که کدام مؤلفه‌ها با بقیه متفاوت‌اند. با استفاده از آماره توکی ا.چ. اس. دی<sup>۲</sup> این امر محقق می‌شود. براساس این آزمون، نظام سیاسی با فرهنگ سیاسی، فرهنگ سیاسی با بقیه مؤلفه‌ها، ابهام و ضعف قوانین با فرهنگ سیاسی و نوپا بودن شوراهای با نظام سیاسی با فاصله اطمینان ۹۵ درصد (آلفا = ۰/۵)، با یکدیگر تفاوت معنادار دارند. پس از اثبات تفاوت مؤلفه‌ها، این سؤال باقی می‌ماند که آیا هریک از مؤلفه‌ها از نظر تولید آسیب‌ها برای شوراهای کلان‌شهرهای ایران اثرگذاری معناداری دارند. به‌منظور اثبات این قضیه از آزمون T تک‌نمونه‌ای استفاده شده است. برای استفاده از آزمون T در این تحقیق، مجموع نمره‌های گویه‌های هر مؤلفه (مقدار مشاهده) نسبت به مقدار مورد انتظار (حد متوسط نمره‌های

1. Levene  
2. Tukey HSD



گویه‌ها در هر مؤلفه) محاسبه شده است.

در مؤلفه اول یعنی «نظام سیاسی» با میانگین ۱۷ (مجموع نمره‌های پنج گویه) و مقدار مورد انتظار ۱۵ در سطح آلفا ۰/۰۵ معنادار است. «فرهنگ سیاسی» با ۹۵ درصد اطمینان، بر آسیب شوراها تأثیر معناداری دارد. در مؤلفه «ابهام و ضعف قوانین»، T محاسبه شده (۸/۹) آنقدر بزرگ است که فرضیه  $H_0$  را کنار بگذارد و معنادار بودن اثرگذاری ابهام و ضعف قوانین بر تولید آسیب‌های شوراها را تأیید کند. این وضعیت در «نوپا بودن شوراها» نیز با فاصله اطمینان ۹۵ درصد صادق است (جدول ۴).

جدول ۴ نتایج آزمون T تک‌نمونه‌ای عوامل اصلی آسیب‌های شوراهای اسلامی کلان‌شهرهای ایران در سطح آلفا ۰/۰۵

مؤلفه‌ها	t	df	Sig. (2-tailed)	Mean Difference	Test Value
فرهنگ سیاسی	۷.۶۹۶	۱۷۹	۰.۰۰۰	۲.۰۰۰	۱۵
نظام سیاسی	-۲.۷۷۱	۱۷۹	۰.۰۰۶	-۰.۹۲۷۸	۲۴
ابهام و ضعف قوانین	۸.۹۲۸	۱۷۹	۰.۰۰۰	۱.۹۲۷۸	۱۲
نوپا بودن شوراها	۵.۷۶۱	۱۷۹	۰.۰۰۰	۱.۱۱۶۷	۹

براساس تحلیل‌های آماری می‌توان گفت نظام سیاسی، فرهنگ سیاسی، ابهام و ضعف قوانین و نوپا بودن شوراهای اسلامی در ایران از عوامل اصلی و سرچشمه‌های تولید آسیب شوراهای اسلامی کلان‌شهرها در ایران هستند. بنابراین، فرضیه نخست تأیید می‌شود. در فرضیه دوم مانند فرضیه نخست، برای اینکه بدانیم آیا میان مؤلفه‌های ذکر شده در فرضیه تفاوتی میان آسیب‌ها وجود دارد یا اینکه یکسان هستند، از آزمون تحلیل واریانس یک‌طرفه استفاده کرده‌ایم. داده‌های این فرضیه نیز در نمودار Q-Q و آماره لون نشان می‌دهد دارای توزیع تقریباً نرمال و واریانس همسان معنادار هستند. آزمون تحلیل واریانس داده‌های فرضیه دوم نشان می‌دهد میان مؤلفه‌ها تفاوت معناداری وجود دارد و هر یک از آسیب‌ها تأثیر غیریکسانی بر شوراها دارند. در نتیجه، فرضیه  $H_0$  رد و فرضیه  $H_1$  پذیرفته می‌شود. به عبارت دیگر، نبود اختیارات لازم برای تصمیم‌گیری قاطع در امور محلی، نبود استقلال مالی، نبود ضمانت اجرایی مصوبات شوراها، نگرش تنزیلی به شوراها، نبود نیروهای متخصص در شوراها، خودمحوری شوراها، چندشغله بودن

اعضای شورا و بی‌توجهی اعضا به ماهیت ستادی خود، هریک آسیب‌های متفاوتی بر شوراهای اسلامی کلان‌شهرهای ایران دارند (جدول ۵).

جدول ۵ نتایج آزمون واریانس یک‌طرفه آسیب‌های شوراهای اسلامی کلان‌شهرهای ایران

	Sum of Squares	df	Mean Square	F	Sig.
Between Groups	۳۲۵٫۸۹۴	۷	۴۶٫۵۵۶	۸۲٫۷۸۲	۰٫۰۰۰

با این آزمون اثبات شد که بین میانگین مؤلفه‌ها تفاوت وجود دارد. اما مشخص نشد که کدام مؤلفه‌ها با بقیه متفاوت است. مانند فرضیه نخست، با استفاده از آماره توکی ا.چ. اس. دی تفاوت‌ها میان مؤلفه‌ها تعیین شده است. این آزمون نشان می‌دهد «نگرش تنزیلی به شوراهای» و «نبود نیروهای متخصص» با سایر مؤلفه‌ها با فاصله اطمینان ۹۵ درصد تفاوت معناداری دارند و «نبود اختیارات لازم برای تصمیم‌گیری» به جز با «چندشغله بودن اعضای شورا» با بقیه مؤلفه‌ها تفاوت معناداری دارد. میزان تفاوت معناداری خودمحوری شوراهای، چندشغله بودن اعضای شورا و بی‌توجهی اعضا به ماهیت ستادی خود با سایر مؤلفه‌ها کمتر است؛ یعنی برای هر کدام با سه مؤلفه تفاوت معنادار مشاهده شده است.

برای ارزیابی اینکه هریک از آسیب‌ها به‌تنهایی برای شوراهای اسلامی معنادارند یا خیر، از آزمون T تک‌نمونه‌ای استفاده شده است. «نبود اختیارات لازم برای تصمیم‌گیری در امور محلی» با میانگین ۱۳/۶۸ (مجموع نمره‌های ۴ متغیر) و مقدار مورد انتظار ۱۲ با فاصله اطمینان ۹۵ درصد معنادار است. همچنین، «نبود استقلال مالی» در آزمون T در سطح آلفای ۰/۰۵ معنادار است. اما «نبود ضمانت اجرایی مصوبات شوراهای» معنادار نیست؛ زیرا مقدار Sig ۰/۱۷ شده و مقدار آن از آلفا ۰/۰۵ بیشتر است. یکی از دلایل معنادار نبودن این مؤلفه این است که در یکی از گویه‌های آن بیان شده که «شوراهای اسلامی برای اینکه تصمیماتشان اجرا شود هیچ ابزاری در اختیار ندارند»؛ تعداد زیادی از جامعه آماری با این گویه مخالف بوده‌اند؛ زیرا استیضاح و عزل شهردار را از جانب شورا ابزاری قوی در این کار دانسته‌اند. مؤلفه «نگرش تنزیلی به شوراهای» در آزمون T معنادار است. در این آزمون، مقدار میانگین نمره قابل در حد ۹ و مقدار میانگین مشاهده شده ۷/۴۲ است که از مقدار در حد انتظار کمتر است. از این رو، نمره T



محاسبه شده منفی شده است. «نبود نیروهای متخصص» با فاصله اطمینان ۹۵ درصد معنادار است؛ چرا که T محاسبه شده بسیار بزرگ بوده (۲۸/۷۳) و دلیلی بر معناداری این مقوله است. «خودمحموری شوراهای» در آزمون T معنادار نشان نمی‌دهد. دلیل عدم معناداری خودمحموری شوراهای این است که سهم اعضای شوراهای اسلامی در جامعه آماری زیاد بوده (۵۱ درصد) و این عامل باعث شده اعضای شوراهای در این مؤلفه - که راجع به سوء استفاده آنان از قدرت شوراهای و تأمین منافع شخصی و گروهی شان بوده - با آن به مخالفت بپردازند و اکثریت ادعا کنند که صادقانه وظیفه شان را انجام می‌دهند. اما آزمون تفکیکی T به عمل آمده برای اعضای شوراهای اسلامی با مدیران و متخصصان نشان می‌دهد T محاسبه شده (۹/۹۷) در گروه مدیران و متخصصان تفاوت بسیار زیادی با T محاسبه شده (-۶/۱۹) در گروه اعضای شوراهای اسلامی دارد. به عبارت دیگر، گروه مدیران و متخصصان خودمحموری شوراهای را تأیید کرده‌اند و نتیجه آزمون هم معنادار نشان می‌دهد. مقدار T محاسبه شده در «چندشغله بودن اعضای شورا» آن قدر بزرگ است که نتیجه آزمون را معنادار کرده است. اما در «بی‌توجهی اعضا به ماهیت ستادی خود»، T محاسبه شده (۰/۹) کوچک بوده و مقدار Sig. بیش از ۰/۰۵ است؛ پس معنادار نیست (جدول ۶).

جدول ۶ نتایج آزمون T تک‌نمونه‌ای آسیب‌های شوراهای اسلامی کلان‌شهرهای ایران در سطح آلفا ۰/۰۵

مؤلفه‌ها	t	df	Sig. (2-tailed)	Mean Difference	Test Value
نگرش تنزیلی به شوراهای	۷۸۵۷	۱۷۹	۰.۰۰۰	۱.۶۸۸۹	۱۲
بی‌توجهی اعضا به ماهیت ستادی خود	۳.۲۸۷	۱۷۹	۰.۰۰۱	۰.۵۱۱۱	۹
نبود ضمانت اجرایی مصوبات	۱.۳۷۲	۱۷۹	۰.۱۷۹	۰.۲۳۸۹	۹
خودمحموری شوراهای	-۸.۴۹۳	۱۷۹	۰.۰۰۰	-۱.۵۷۲۲	۹
نبود استقلال مالی	۲۸.۷۳۳	۱۷۹	۰.۰۰۰	۵.۱۷۷۸	۱۲
چندشغله بودن اعضای شورا	۱.۵۶۰	۱۷۹	۰.۱۲۰	۰.۴۵۰۰	۱۲
نبود اختیارات لازم برای تصمیم‌گیری	۵.۳۹۶	۱۷۹	۰.۰۰۰	۰.۹۷۷۸	۱۲
نبود نیروهای متخصص	۰.۹۵۲	۱۷۹	۰.۳۴۲	۰.۱۵۵۶	۹

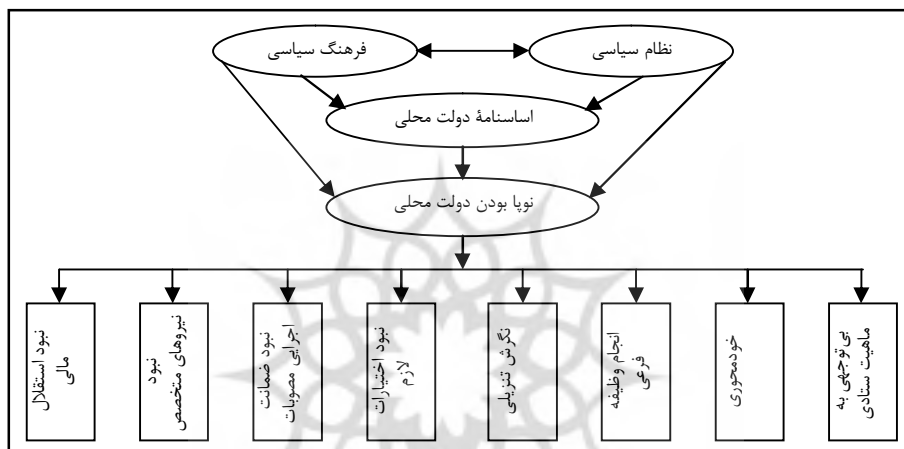
براساس آزمون‌های آماری انجام شده بر فرضیه دوم، این فرضیه تأیید می‌شود. بنابراین، نبود اختیارات لازم برای تصمیم‌گیری قاطع در امور محلی، نبود استقلال مالی، نگرش تنزیلی به شوراها، نبود نیروهای متخصص در شوراها، چندشغله بودن اعضای شورا و انجام فعالیت‌های شورایی به‌عنوان وظیفه درجه دوم و فرعی، از آسیب‌های اصلی شوراهای اسلامی کلان‌شهرهای ایران است. اما برای نبود ضمانت اجرایی مصوبات شوراها و بی‌توجهی اعضا به ماهیت ستادی خود - که در این فرضیه در شمار آسیب‌ها بود - شواهد کافی از یافته‌های میدانی برای معنادار بودن آن‌ها در آزمون T یافت نشد. همچنین، خودمحوری شوراها (سوء استفاده از قدرت شوراها براساس منافع فردی، خانوادگی و گروهی) ازدیدگاه مدیران و متخصصان معنادار است و ازدیدگاه اعضای شوراها معنادار نیست.

## ۶- نتیجه‌گیری

در این تحقیق، آسیب‌شناسی شوراهای اسلامی کلان‌شهرها به‌عنوان نماد دولت محلی در ایران بررسی شد. واکاوی عوامل مؤثر بر عملکرد شوراهای اسلامی در کلان‌شهرهای ایران نشان می‌دهد این متغیر تابعی از فرهنگ سیاسی (جامعه مدنی، باورها و اعتقادات و تصورات ذهنی درباره قدرت و سیاست)، نظام سیاسی (ساختار و ایدئولوژی)، قوانین (قانون اساسی و اساسنامه دولت‌های محلی) و نوظهور بودن شوراهای اسلامی در ایران است و مهم‌ترین عوامل و سرچشمه‌های تولید آسیب شوراهای اسلامی کلان‌شهرهای ایران به‌شمار می‌روند. اما میزان تأثیرگذاری هریک از آن‌ها بر شوراهای اسلامی با یکدیگر تفاوت معناداری دارند. فرهنگ سیاسی و نظام سیاسی به‌عنوان زیربنایی‌ترین عامل آسیب‌زای شوراهای اسلامی در تعامل با یکدیگر، آسیب‌هایی را ایجاد کرده‌اند که در قالب نبود اختیارات لازم برای تصمیم‌گیری، نبود استقلال مالی و نبود ضمانت اجرایی مصوبات در اساسنامه شوراهای اسلامی انعکاس یافته است. این رویکرد باعث کم‌اهمیت‌پنداری و یا نگرش تنزیلی به شوراهای اسلامی کلان‌شهرها در سطح حکومت و مردم شده و در نتیجه، نیروهای متخصص و کارآمد کمتر در آن عضو شده‌اند. از این‌رو، انجام وظیفه در این نهاد به‌صورت فعالیت فرعی و درجه دوم درآمده است و بازیگران شوراهای اسلامی به‌دلیل ضعف جامعه مدنی و فرهنگ سیاسی و عدم پاسخ‌گویی

شفاف به شهروندان، به وظایف خود بی‌توجه‌اند و موقعیت خود را برای تأمین منافع خویش مغتنم می‌شمارند.

شکل شماره دو مدل آسیب‌شناسی شوراهای اسلامی کلان‌شهرهای ایران است که به‌صورت شماتیک نشان داده شده است. طبیعی است که مدل آسیب‌شناسی شوراهای اسلامی کلان‌شهرهای ایران قابلیت تعمیم به تمام شوراهای اسلامی در ایران را دارد.



شکل ۲ مدل آسیب‌شناسی شوراهای اسلامی در ایران

(منبع: نگارندگان)

## ۷- قدردانی

از دانشگاه تربیت مدرس و مرکز مطالعات و برنامه‌ریزی شهر تهران وابسته به شهرداری تهران به‌دلیل حمایت‌های مالی برای انجام این تحقیق تشکر و قدردانی می‌شود.

## ۸- منابع

- پاتنام، رابرت، *دموکراسی و سنت‌های ملنی*، ترجمه محمدتقی دلفروز، تهران: انتشارات وزارت کشور، ۱۳۸۰.



- توکویل، الکسی دو، تحلیل دموکراسی در آمریکا، ترجمه رحمت‌الله مقدم، تهران: زوار، ۱۳۴۶.
- حافظ‌نیا، محمدرضا و مراد کاویانی‌راد، افق‌های جدید در جغرافیای سیاسی، تهران: سمت، ۱۳۸۳.
- حافظ‌نیا، محمدرضا و هادی ویسی، «بررسی تطبیقی انجمن‌های محلی با شوراهای اسلامی (قبل و بعد از انقلاب اسلامی ایران)»، پژوهشنامه علوم سیاسی، ش ۴، صص ۷۵-۱۱۳، ۱۳۸۶.
- کستلز، امانوئل، عصر اطلاعات، ترجمه علی قلیان و افشین خاکباز، ج ۲، تهران: طرح نو، ۱۳۸۰.
- ویر، ماکس، اقتصاد و جامعه، ترجمه عباس منوچهری و دیگران، تهران: سمت، ۱۳۸۴.
- DeGaetano, A. & E. Strom, "Comparative Urban Governance: An Integrated Approach", *Urban Affairs Review*, Vol. 38 (3), Pp. 356-395, 2003.
- Morphet, J., *Modern Local Government*, London: Sage Publications, 2008.
- Pickerill, J. & P. Chatterton, "Notes Towards Autonomous Geographies: Creation, Resistance and Self-Management as Survival Tactics", *Progress Human Geography*, Vol. 30. Pp. 730-746, 2006.
- Putnam, R., Conclusion, in *The Evolution of Social Capital in Contemporary Society*, Oxford University, Pp. 393-416, 2002.
- Schragger, R. C., "The Limits of Localism", *Michigan Law Review*, Vol. 100, Pp. 371-472, 2001.
- Shah, A. & F. Shah, "Citizen-centered Local Governance: Strategies to Combat Democratic Deficits", *Development*, Vol. 50 (1), Pp. 72-80, 2007.
- Tambulasi, R. I. C. & H. M. Kayuni, "Decentralization Opening a New Window for Corruption: An Accountability Assessment of Malawi's Four

Years of Democratic Local Governance", *Journal of Asian and African Studies*, Vol. 42, Pp. 163-183, 2007.

- Williams, G., "Institutional Capacity and Metropolitan Governance: The Greater Toronto Area", *Cities*, Vol. 16 (3), Pp. 171-180, 1999.

